



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

## ANTECEDENTES

PRIMERO.- Por la Dirección General de la Función Pública y de la Inspección de los Servicios se elaboró un primer borrador denominado "Decreto N° /1998, de , por el que se regula el procedimiento de integración en los Cuerpos, Escalas y Opciones correspondientes, de los funcionarios pertenecientes a una escala a extinguir", que fue sometido a la consideración de la Mesa General de Negociación en su sesión celebrada los días 29 y 30 de abril, resultando aprobado, según consta en la certificación expedida por su Secretario (aun cuando la misma se refiere a un proyecto de Orden, no de Decreto). En los mismos términos favorables al proyecto de norma (ahora sí, de Decreto) se pronunció el Consejo Regional de la Función Pública, en su sesión del día 19 de mayo de 1998, de acuerdo con lo expresado en el certificado expedido por su Secretario.

SEGUNDO.- El 15 de junio de 1998 se emitió un informe por el Servicio de Ordenación y Técnicas de Gestión de la Dirección General de la Función Pública, en el que se exponen las razones que justifican la necesidad y oportunidad de la norma, su adecuación al ordenamiento vigente, y la circunstancia de que el proyecto normativo no va a producir incremento de gasto público, lo que, implícitamente, justifica la ausencia de una Memoria económica exigida por la Ley de Presupuestos del ejercicio.

TERCERO.- Remitido el expediente a la Secretaria General de la Consejería de Presidencia, el 22 de junio de 1998 emitió su informe en el que, tras diversas consideraciones, exponía que la regulación diseñada rebasaba el puro desarrollo reglamentario de la Disposición Adicional Séptima de la Ley 3/1986, de 19 de marzo, de la Función Pública de la Región de Murcia (LF), introducida por la 13/1997, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Presupuestarias y Administrativas, "...al intentar establecer la igualdad de derechos (equiparación, dice el Proyecto) entre funcionarios integrados en las escalas a extinguir y los del Cuerpo, Escala, u Opción a los que pertenecerían, si no se diera en ellos el supuesto de falta de titulación, además de utilizar una redacción ambigua para la determinación del supuesto de hecho que se pretende establecer". Siendo la concreción de los derechos de los funcionarios materia reservada a la ley, proponía la supresión del apartado 1 del artículo primero del Proyecto.

CUARTO.- La Dirección de los Servicios Jurídicos de la Consejería de Presidencia evacuó su dictamen el día 13 de julio de 1998. En él, aunque se enjuicia favorablemente la tramitación del Proyecto, se coincide con el parecer del informe de la Secretaría General y se abunda en la argumentación justificativa de la supresión propuesta por esta última, aconsejando la adopción de otras modificaciones como la introducción de un artículo en el que se defina de forma clara el objeto de la regulación, la incorporación de las circunstancias a tener en cuenta para la "equiparación" como propias de la "integración", la expresión del plazo para resolver las peticiones y el sentido del silencio administrativo, en su caso.

QUINTO.- Remitido el día 23 de julio el expediente para su consulta a este Órgano Consultivo, mediante comunicación del día 30 del mismo mes se devolvió a la Consejería instructora para que se completara con determinadas actuaciones.

SEXTO.- Subsanaos los defectos observados, el expediente se ha remitido nuevamente al

Consejo Jurídico incorporando el Proyecto definitivo de Decreto, junto con una "nota" del Servicio de Ordenación y Técnicas de Gestión, elaborada el 13 de octubre de 1998, en la que se explican los cambios realizados en el borrador inicial atendiendo las sugerencias de los órganos intervinientes, así como una consideración especial sobre el procedimiento y sus fases.

## **CONSIDERACIONES**

**PRIMERA.-** Carácter del Dictamen.

El expediente remitido a la consideración de este Órgano Consultivo se refiere a un Proyecto de Decreto por el que se regula el procedimiento de integración en los Cuerpos, Escalas y Opciones correspondientes, de los funcionarios pertenecientes a una escala a extinguir que, según su Preámbulo, viene a ser desarrollo reglamentario de la Disposición Adicional Séptima de la LF. En consecuencia, el Consejo Jurídico lo dictamina con carácter preceptivo, en aplicación del número 5 del artículo 12 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo.

**SEGUNDA.-** Consideraciones de carácter general.

1. De la tramitación del expediente.

La elaboración del Proyecto objeto de este dictamen se ha hecho siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, a tenor de lo así manifestado tanto por el órgano instructor como por todos los que han informado en él. Del expediente instruido se deduce que el primer borrador elaborado fue sometido a la consideración de la Mesa General de Negociación y al Consejo Regional de la Función Pública antes de que la Administración tuviera a su disposición un texto, si no definitivo sí al menos ampliamente discutido. Lo prueba el hecho de que, después de la intervención de ambos órganos, se emitió el informe que justificaba la legalidad, acierto y oportunidad del proyecto. Esta es una práctica no recomendable porque podría darse el caso de que, por no ser conforme a Derecho, por ejemplo, no pudiera continuarse con la tramitación, demostrándose así una ineficacia que debe ser la antítesis de una Administración moderna (artículo 103.1 de la Constitución Española). Antes de someter un texto a la Mesa General de Negociación la Administración debe cerciorarse de que los requisitos mínimos exigibles para alcanzar el objetivo propuesto se cumplen, no sólo por exigirlo un elemental criterio de prudencia sino también por la aplicación de principios tales como los de buena fe, mutua lealtad y cooperación que, por ejemplo, consagraba el número 1 del Capítulo IX del Acuerdo Administración de la Comunidad Autónoma-Organizaciones Sindicales de 28 de octubre de 1994, a cuyo amparo debía producirse la negociación con los representantes sindicales de los funcionarios. Más trascendencia, si cabe, tiene la conducta seguida respecto del Consejo Regional de la Función Pública. El artículo 13 LF lo define como el órgano superior colegiado de consulta, asesoramiento y participación del personal en la política de función pública, reconociéndole en el apartado b) de su número 2 competencia para informar las disposiciones generales sobre función pública cuando hayan de ser aprobadas por el Consejo de Gobierno, como es el caso. Su consideración de órgano superior en tales funciones reclama una intervención posterior a la de otro órgano que no ostente tal condición, dado que, según su sentido literal, "superior" es lo que está más alto y en lugar preeminente respecto de otro. La preeminencia que identifica la superioridad de un órgano sobre otro no se respeta si se somete a su consideración un asunto en el que el inferior todavía no se ha manifestado y, menos aún, si se recaba la misma después de haberlo hecho aquél. En el caso presente, a tenor del expediente remitido, los órganos inferiores no se habían pronunciado cuando el Consejo Regional de la Función Pública estudió el primer borrador. El riesgo que se asumía con este proceder era que el acto del superior quedase vacío de contenido si se modificaba sustancialmente el texto, con lo que no podría

entenderse emitido el informe preceptivo exigido por la LF. No ha sido el caso, pues las modificaciones introducidas no suponen una alteración tan sustancial del primer borrador que hagan irreconocible el propósito que lo animaba. Ahora bien, el órgano instructor debe esmerarse para evitar que en el futuro pueda incurrir en el supuesto extremo al que aludimos.

## 2. Del objeto del Decreto.

La Disposición Adicional Séptima de la LF se refiere únicamente a la integración en los Cuerpos y Escalas mientras que el artículo 1 del Proyecto alude a la regulación del procedimiento y requisitos para integrar a los funcionarios pertenecientes a escalas a extinguir en "...cuerpos y, en su caso escalas u opciones...". Por su parte el Título del Decreto se refiere al Procedimiento de integración en los "CUERPOS, ESCALAS Y OPCIONES...". De la lectura de estos textos se extrae la consecuencia de que la falta de rigor en el empleo de los términos que, según la LF, tienen una significación muy precisa. La primera consecuencia sería la de que se ha rebasado el ámbito del desarrollo reglamentario a que la LF se remite, pues su Disposición Adicional Séptima no contempla más que el cuerpo y la escala, mientras que en el Proyecto se extiende a la opción. Habida cuenta que la LF, en su artículo 14, define la "opción" como una subdivisión de la escala, no hay inconveniente en entender incluida en la habilitación legal de potestad reglamentaria esa extensión. Ahora bien, por esa misma razón debe hacerse desaparecer la aparente disyuntiva entre "escala" u "opción" a la que alude el artículo 1 del Proyecto. La "opción" es disyuntiva de la "especialidad", subgéneros ambas de la "escala", pero no contrapuestas a ella. Para que el futuro Decreto adquiera mayor precisión técnica, debería reconocerse esta circunstancia y, en todos los preceptos en los que se cita la opción, hacer expresa mención a la especialidad u opción, con independencia, incluso, de que en el momento presente no hubiese reconocida ninguna "especialidad", pero conscientes de que puede haberla en un futuro.

## 3. Del procedimiento de integración.

El procedimiento que se ha diseñado para la integración de los funcionarios que reúnan las condiciones que la permitan comprende dos fases perfectamente diferenciadas en el texto definitivo del Proyecto, mas no así en el primer borrador, sobre el que se pronunciaron los órganos preinformantes, aunque pudiera deducirse de su tenor literal. Llama la atención que la audiencia de los interesados esté prevista en una fase, la segunda, en la que decidir sobre su integración únicamente depende de que haya acreditado la posesión de un determinado título, en tanto que en la primera, la que concluye con un acto del Consejero competente en materia de función pública por el que se les "equipara" a un determinado cuerpo, escala u opción, totalmente determinante de sus condiciones de integración, no se haya tenido en cuenta. En el número 1 del artículo 3 del Proyecto, que regula la presentación de la solicitud de integración, se parte del hecho de que los funcionarios pueden pedirla "...en el cuerpo, escala y opción en el que se encuentren equiparados", de donde se deduce que ha de ser en éstos y no en otros en donde únicamente pueden quedar definitivamente integrados. La decisión del órgano competente es obligada y no puede ser otra que la de reconocerla, si se cumple la condición de poseer la titulación, o denegarla si no es así, careciendo, en consecuencia, de discrecionalidad alguna. Es, pues, en la primera fase del procedimiento en la que han de enjuiciarse aspectos como el de las funciones realizadas en la Administración Regional, el puesto de trabajo al que figure adscrito y el cuerpo o escala de procedencia, y, en consecuencia, es en esa fase donde la labor valorativa tiene una verdadera importancia, y aun más si se tiene en cuenta que su resultado va a acotar el espacio en que el funcionario podrá ejercer su derecho, es decir, fijará sus límites. Visto desde esta perspectiva es de la máxima transcendencia que el interesado también sea oído en ese momento y no ya cuando se supone que el reconocimiento de su derecho sólo depende de una prueba que habrá debido aportar junto a su solicitud. Para que el

procedimiento diseñado sea plenamente garantizador de los derechos de los funcionarios entiende el Consejo Jurídico que debe incluirse el trámite de audiencia en la primera fase, la regulada en el artículo 2, bajo el título de "Equiparación".

TERCERA.- Consideraciones particulares.

1. Título y Preámbulo.

1º. En el Título del Proyecto de Decreto no se incluye la referencia a la determinación de los requisitos precisos para la integración de los funcionarios que, sin embargo, está expresamente reconocido como propio de su objeto en su artículo 1. Debe incluirse esta mención.

2º. En el Preámbulo del Proyecto se hacen diversas consideraciones sobre los motivos que fundamentan el dictado de la norma y sobre los trámites cumplimentados hasta su aprobación. Sin embargo, se observa que falta la referencia a que ésta se adopte de acuerdo o no con el parecer de este Órgano Consultivo, que viene impuesta por el número 5 del artículo 2 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia. Por consiguiente, deberá contemplarse la fórmula introductoria con dicha mención, en la forma que proceda.

3º. También debe tenerse en cuenta la necesaria actualización de la fecha de la sesión del Consejo de Gobierno que apruebe, en su caso, la norma, que será posterior a 1998.

2. Artículo 1. Objeto.

De su lectura parece deducirse que la integración se produce en el momento en que adquieran la titulación exigida; esto no es cierto toda vez que requiere la tramitación del procedimiento que la norma regula. Sería más correcto rectificar la redacción en el sentido de que la integración se producirá, con ésta o con otra fórmula, "una vez que" adquieran la titulación exigida.

3. Artículo 2. Equiparación.

No se considera necesario decir que la norma se refiere a los funcionarios "...que estén integrados o que se integren en escalas a extinguir...", diferenciando entre las situaciones presentes y futuras. Las normas jurídicas tienen vocación de permanencia y, por lo tanto, extienden sus efectos hacia momentos posteriores al de su entrada en vigor y hasta su derogación. En consecuencia, no es necesario hacer esa precisión. Su mantenimiento, por el contrario, podría inducir a pensar que, como la Disposición Adicional Séptima de la LF que desarrolla se pronuncia en tiempo presente, existen dudas sobre que sea aplicable a casos posteriores al momento de su publicación. No es así, por lo que se ha dicho, considerándose conveniente eliminar esa doble referencia.

4. Artículo 3. Solicitudes y tramitación.

1ª. Para una mejor redacción del precepto debe eliminarse la distinción entre que los funcionarios "...adquieran o hayan adquirido la correspondiente titulación...". No tiene sentido distinguir ambas situaciones puesto que el efecto es el mismo, la posibilidad de integración, siendo indiferente que el título se posea con anterioridad o posterioridad a la entrada en vigor de la norma. No debe confundir que la Disposición Adicional Séptima de la LF se exprese en tiempo presente, al igual que se ha dicho en el apartado anterior.

2ª. La audiencia al interesado debe producirse siempre, excepto en los casos en que, como dice el artículo 84.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado. Así pues, el inciso "en su caso" que figura en el número 2 de éste artículo, debe sustituirse por una aclaración en el sentido indicado.

A la vista de las anteriores consideraciones, el Consejo Jurídico formula las siguientes

## CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Proyecto de Decreto por el que se regula el procedimiento de integración en los Cuerpos, Escalas y Opciones correspondientes, de los funcionarios pertenecientes a una escala a extinguir, reúne, básicamente, los requisitos que permiten su aprobación por el Consejo de Gobierno.

SEGUNDA.- No obstante lo anterior, para que la disposición que se apruebe lo sea de acuerdo con el parecer de este Órgano Consultivo, deberán atenderse las siguientes conclusiones que, en aplicación de lo establecido por el artículo 2.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, se entienden esenciales:

1ª. Consideración Segunda. 2, sobre menciones a realizar en el texto del Proyecto a las especialidades u opciones.

2ª. Consideración Segunda. 3, sobre inclusión del trámite de audiencia en la fase primera del procedimiento, la denominada de "equiparación".

3ª Consideración Tercera. 1, sobre modificación de la denominación del Decreto y de su fórmula introductoria.

4ª. Consideración Tercera. 2, sobre rectificación del artículo 1, en lo relativo al momento de la integración.

5ª. Consideración Tercera. 3, sobre eliminación de la referencia a funcionarios "o que se integren".

6ª. Consideración Tercera. 4, sobre rectificación del artículo 2 en lo relativo al momento de obtención del título.

7ª. Consideración Tercera 4., sobre concreción del sentido del inciso "en su caso" del número 2 del artículo 3 del proyecto.

No obstante, V.E. resolverá.

